

京情審答申第106号
平成27年2月12日

京都府知事
山田啓二様

京都府情報公開審査会
会長 山本克己

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する決定
について（答申）

平成25年7月24日付け5文教第518号で諮問のあった事案について、次の
とおり答申します。

第1 審査会の結論

本件事案について、実施機関が部分公開とした判断は妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成25年5月15日、異議申立人は、京都府情報公開条例（平成13年京都府条例第1号。以下「条例」という。）第4条の規定により、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「京都府文教課が文部科学省に報告した体罰の実態調査一次報告」及び「各私立学校が京都府文教課に提出した体罰の実態調査」を内容とする公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 平成25年5月29日、実施機関は、本件請求に対する公文書として、別紙1のとおり公文書（以下「本件公文書」という。）を特定するとともに、条例第10条第1項の規定により公文書部分公開決定処分を行い、同日、異議申立人に公文書部分決定通知書を送付した。
- 3 平成25年6月3日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、上記部分公開決定処分のうち別紙2に係る処分（以下「本件処分」という。）を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。
- 4 平成25年7月24日、実施機関は、条例第17条の規定により、京都府情報公開審査会（以下「審査会」という。）に本件異議申立てに対する決定について諮問した。

第3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張の要旨

異議申立人が異議申立書及び意見書において述べている主張は、おおむね次のとおりである。

1 担当者のe-mailアドレス

公務で利用する以上は、電話番号、ファックス番号及び担当者のe-mailアドレス（以下「担当者のアドレス」という。）は、公的なものであり、それにもかかわらず、公開しないのはおかしい。

担当者のアドレスは、職務遂行のための情報伝達の媒体の一手段であり、所属課名、担当者名、電話番号及びファックス番号を明らかにしているのであるから、「直接の問合せ等が数多く発生し事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」との主張は失当である。

担当者のアドレスは、公務の事務処理のために使用しているもので、担当者及び担当課が処理しなければならないものであるから、私的アドレスを利用しているとは考えられない。

したがって、担当者のアドレスは、私的に個人の所有物を公務に流用しているのか、その点を明確にして判断を願いたい。

担当者のアドレスは、組織事務処理上の秘密性をもたらすもので、非公開が妥当であると実施機関は主張しているが、このことは、組織運営及び人事管理上、不適正な情報のやり取りや利用の温床になりかねず、当該主張を認めることは、将来にわたり問題が発生するおそれがあると考えられる。

2 学校名及び電話番号

体罰は、学校教育法（昭和22年法律第26号）第11条で禁止されているもので、児童生徒の人権尊重の観点からも許されない行為であり、場合によっては、暴行罪又は傷害罪が成立する犯罪行為でもある。

私立学校であっても、法令の下に教育の公益目的及び公共目的で設立運営されており、利益追求を主体とする組織体とは性格を異にしている。

府の判断は、今日における情報公開状況や司法での最高裁の判断、更には、審査会の答申とも、主旨及び公開範囲が大きく異なる。

体罰行為に対する条例の適用範囲が、公立か私立かによって異なるものでもなく、府の判断は均衡を失っており相当ではない。

実施機関は、文部科学省が示した調査票（以下「調査票」という。）の様式には、学校名及び電話番号を記載する欄はなく、府として必要であるため独自に学校名及び電話番号を記載する欄を設けたものであり、統計法（平成19年法律第53号）に基づく指定統計とは異なり私立学校に回答義務のない任意の調査である等、事務処理の過程を説明して、本件処分の妥当性を主張しているが、問題は、本件公文書が条例上の非公開情報に該当するか否かである。

本件については、既に知事の要望に応え、私立学校側は記者会見をして学校名は公表している。

よって、府には、既に公表された私立学校名を非公開扱いにする正当な理由はない。

府自身の判断を回避し、知事をもって公表させ、一方では、府が非公開とする理由の妥当性を主張することは極めて困難であり、公開されるべきものである。

第5 実施機関の説明の要旨

実施機関の理由説明書、追加理由説明書及び職員による口頭説明において述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

1 本件公文書について

本件公文書のうち、別紙1の1は各都道府県教育委員会教育長及び各都道府県知事等に対する「体罰禁止の徹底及び体罰に係る実態把握について（依頼）」（平成25年1月23日付け24文科初第1073号文部科学省初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長連名依頼。以下「局長依頼」という。）に基づき、「体罰禁止の徹底及び体罰に係る実態把握について（回答）」（平成25年2月28日付け5文教第53号の1）で回答したものであり、別紙1の2は「体罰禁止の徹底及び体罰に係る実態把握について（通知）」（平成25年1月29日（小学校は同月31日）付け5文教第53号京都府文化環境部文教課長通知。以下「課長通知」という。）で、府内の各私立小学校長、中学校長及び高等学校長に通知し、実態把握の上、報告を依頼し、各校から文教課宛てに回答されたものである。

2 部分公開とすることについて

(1) 担当者のアドレスについて

文教課のe-mailアドレス（以下「課のアドレス」という。）については、府ホームページ等において、問合せ先として広く公開されており、府民からの問合せも課のアドレスに送信され、回答等の対応を文教課として直接行っているところである。

よって、行政へのアクセスの保証として、担当者のアドレスを公開する必要性はない。

なお、課のアドレスが公開されていることにより、いわゆる迷惑メールが多数送信され対応に苦慮していることもある。

一方、担当者のアドレスについては、府事務担当者が、府内部及び学校法人の補助金用務担当者等特定の外部の者に対する連絡用として用いているものであり、その伝達先は極めて限定的なものである。

担当者のアドレスが公開されると、不特定多数の者がそのアドレスを知るところとなり、問合せをはじめ、業者等による数多くの迷惑メールが送信されたり、また、行政機関のe-mailアドレスと分かればウイルス攻撃の対象となること等、担当者においてメール処理に係る必要時間を増大させ、正常な業務遂行に支障を来すことが懸念される。

したがって、担当者のアドレスについては、「府が行う事務事業に関する情報であって、事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と考えられるため、条例第6条第5号に該当する情報として非公開決定は適当なものとする。

(2) 学校名

ア 調査の経緯等

本件公文書に係る文部科学省の調査（以下「本件調査」という。）は、局長依頼により、各都道府県教育委員会教育長及び各都道府県知事等に依頼されたものであり、回答義務のある統計法に基づく指定統計ではない。

また、本件調査について、日本私立中学高等学校連合会会長から各都道府県私学協会会長及び事務局長宛てに「体罰の実態把握（文

科省調査) について (ご連絡)」(平成25年1月23日付け私中高連発第151号) が送付されているが、当該通知においても調査の回答が「各校の判断による。(任意)」とされている。

さらに、文部科学省への回答に当たっては、個別の学校名を記載する欄はなく、各校においては学校名が文部科学省に送付される調査票に記載されることは全く想定していない。

府においては、本件調査に回答するため、課長通知を府内の各私立小学校長、中学校長及び高等学校長に通知し、実態把握の上、報告をお願いしたところであり、各校からの回答状況を確認するため、文部科学省の指定した様式に府独自に学校名、(学校) 担当者名及び(学校) 電話番号欄を設けて、発出したものである。

このように本件調査は法令等に根拠を置くものでない任意の調査として、各校に協力を依頼したものであり、回答するかどうかを含めて各校が判断したものである。

そのため平成25年8月11日に文部科学省から公表された全国集計結果にしても、各都道府県別にデータが公表された公立に対し、私立分については、全国計のデータしか公表されていない。

このように、任意の調査であり、更に学校名が調査に含まれていない調査において、学校名が分かる形でデータを公表することは、所管課である文教課及び文部科学省と、各学校とのデータ受領に係る信頼関係を壊すこととなり、今後同種の任意調査について、協力を得ることができなくなる可能性があり、今後の事務事業の遂行に支障を来すことが思料される。

さらに、本件調査については、文部科学省から、記載基準の変更に伴う報告内容確認の依頼があり、本府においても、各校に再度確認を依頼し、新たなデータを文部科学省に送付しており、本件公文書に係るデータについては、調査結果として最終的に報告したものと異なっている内容である。

なお、異議申立人は、平成25年2月27日付け京情審答申第86号により、公立学校においては、体罰に係る学校名、教諭氏名等も公開されており、私学において公開されないことは、均衡を失すると主張しているが、公立学校については、公務員の行為についての報告文書であり、事象として確定したものに係る文書であるが、本件公文書については、民間である学校法人が、民間人たる当該法人の職員の行為について任意の調査によって作成したものであり、同一に扱うことができるものではないと考える。

イ 条例第6条第3号及び第5号の該当性について

府における私立学校に関する業務としては、私立学校法(昭和24年法律第270号)による許認可に係る業務、私立学校振興助成法(昭和50年法律第61号)による補助金業務等がある。通常の学校内の管理運営については、特段それに対する法規制等はないが、公教育の実施に関して、任意の調査や聴取を行うことにより、学校の状況を確認し、必要があれば改善等を指導する場合がある。

情報公開により、予期せぬ形で本件処分に係る学校からの本件調査への回答内容が明らかになると、公表及び公開を前提とせずに行った生徒、教員の内心を含む聞き取りから整理し、報告した内容が、生徒及び保護者をはじめとした学校関係者の知るところとなり、被害者を含めた「体罰事案」の当事者捜し、生徒間でのわだかまり、当事者に対する誹謗中傷等が発生することが強く懸念される。これまでから、事実行為から相当の期間を経た場合でも、再度学校内で噂になり、被害生徒が不登校等になる等の例があり、公開することにより学校内での生徒、教員及び保護者間の信頼関係を崩すことになり、回復し難い痛みを生徒に与えてしまう。

そのことは、生徒及び保護者と教職員との信頼関係から成り立つ学校教育に回復が困難な大きなダメージを与えることとなるため、学校法人がその目的たる、意図したところの学校教育ができなくなることが懸念される。

また、同様の事態の発生を避けるため、今後、学校は府が学校に対して行うあらゆる任意の調査の実施を拒否することとなる。

府の私立学校に対する権限は極めて限られており、任意の調査や照会に対する協力が得られなくなることは、今後の事務事業の遂行に大きな支障を来すことになることとなる。

したがって、学校名は、条例第6条第3号及び第5号に該当する情報として、非公開は適当なものと考ええる。

ウ 条例第6条第8号の該当性について

本件調査の内容は、公表及び公開を前提とせずに行った生徒及び教員の内心を含む聞き取りから整理し、報告した内容であり、その内容を公開することは、聞き取りをされた者が、通常知られたくないと考えるものが含まれており、通例広く公開されるものではない。

アで述べたとおり、今回の調査は法令等に根拠を置くものでない任意の調査として各校に協力を依頼したものであり、各校からの問合せに対しては、「文部科学省指定様式には学校名の欄はないため、調査結果の公表等において学校名が明示されることはない。」と説明しており、これを考慮に入れて各校は、任意である調査に対して、回答を行ったものである。

したがって、学校名は、条例第6条第8号に該当する情報として、非公開は適当なものと考ええる。

(3) 電話番号

学校の電話番号を公開することにより、一般人が通常入手し得る情報と併せて学校名が判明するため、学校名の公開と同じ効果があり、学校名を公表することと同様の支障を来すこととなる。

したがって、電話番号についても、学校名と同様、条例第6条第3号、第5号及び第8号に該当する情報として、非公開は適当なものと考ええる。

第6 審査会の判断理由

異議申立人は、実施機関が条例第6条第3号、第5号及び第8号に規定する非公開情報に該当するとして非公開とした本件処分は妥当でない旨主張していることから、これについて検討し、判断することとする。

1 担当者のアドレスについて

この情報が条例第6条第5号に該当するか否かについて検討する。

条例第6条第5号は、府等が行う事務事業に関する情報であって、公にすることにより、事務事業の性質上、当該又は同種の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものが記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

異議申立人は、担当者のアドレスは、公的なものであるにもかかわらず公開しないのはおかしい、職務遂行のための情報伝達の媒体の一手段であり、「直接の問合せ等が数多く発生し事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」との実施機関の主張は失当であると主張する。

しかしながら、公務で使用されている担当者のアドレスが公開されると、不特定多数の者がそのアドレスを知ることとなり、多数の迷惑メールが送信される等、担当者がメールを処理するための時間を増大させ、正常な業務遂行に支障を来すことが懸念されるとの実施機関の主張に不合理な点はない。

したがって、担当者のアドレスを公開することは、事務事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、条例第6条第5号に該当すると認められる。

2 学校名及び電話番号について

(1) 条例第6条第3号該当性について

条例第6条第3号は、法人その他の団体又は事業を営む個人（以下「法人等」という。）には、社会の構成員としての自由な事業活動が認められており、その事業活動上の利益も十分尊重され、保護されなければならないことから、法人等の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報が記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

実施機関は、公立学校における公務員の行為についての報告文書と、学校法人の職員の行為について民間である学校法人が任意の調査によって作成したものとを、同一に扱うことができるものではないこと、また、公開することにより学校内での生徒、教員及び保護者間の信頼関係を崩すことになり、学校法人が意図する学校教育ができなくなることが懸念されると主張する。

しかしながら、体罰は、学校教育法で禁止されているもので、児童生徒の人権尊重の視点からも許されない行為である。

また、条例第6条第3号で規定する法人の競争上の地位についての

不利益な情報というのは、虚偽のネガティブな情報の場合を想定しており、単に体罰があったというだけでは、法人にとって競争上の不利な情報だとはいえない。

本件調査は、体罰があったかどうかということよりも、学校が、体罰があったと認識しているものを府に報告しているものであり、そのことが明らかになるのは、虚偽のネガティブな情報を公開することにならないため、法人の競争上の地位その他正当な利益を害する情報ではない。

したがって、条例第6条第3号に該当するとは認められない。

(2) 条例第6条第5号該当性について

実施機関は、本件調査は任意の調査であり、公開することにより、文教課及び文部科学省と、各学校との信頼関係を壊すこととなり、今後同種の任意の調査について、協力を得ることができなくなる可能性があること、府の私立学校に対する権限は極めて限られており、任意の調査や照会に対する協力が得られなくなることは、今後の事務事業の遂行に支障を来すと主張する。

しかしながら、実施機関は、私立学校法に基づき、私立学校に対し、教育の調査等に関し必要な報告書の提出を求めることができ、これに反した場合には、学校教育法に基づき学校の閉鎖を命じることから、公開すれば今後とも同様の調査に対する協力が得られないこととなるとする蓋然性は高いとは言えない。

よって、調査票を公開することにより、事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認めがたい。

(3) 条例第6条第8号該当性について

条例第6条第8号は、実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件の下に任意に提供された情報（以下「非公開約束情報」という。）について、情報提供者の信頼と期待を基本的に保護するため、当該条件が合理的なものと認められる限り、非公開とすることを定めたものである。

実施機関は、本件調査は、法令等に根拠を置くものでない任意の調査として、各校に協力を依頼したものであり、非公開約束情報であると主張する。

しかしながら、本件調査により得られた情報は、学校教育法違反の体罰に関する情報であって、条例第6条第8号アに掲げる「人の生命、身体又は健康に危害を及ぼすおそれのある行為又は事業活動に関する情報」に該当すると考えられるため、同号ただし書の規定により、本件情報は非公開情報とはならない。

したがって、その余の事項を検討するまでもなく、同号に該当し、非公開とすべきであるとの実施機関の主張は認められない。

なお、本来私立学校法に基づき調査することができるにもかかわらず、任意調査の体裁をとることによって、条例第6条第8号を適用することは認められない。

以上のことから、実施機関の主張する非公開理由は失当である。

しかしながら、本件公文書で既に公開されている調査票の11欄「体罰事案の把握のきっかけ」及び12欄「体罰事案の把握の手法」については、学校名と併せて公開すると児童生徒が特定される可能性が高い情報であると認められる。

本来、学校名及び電話番号を公開し、当該情報について非公開とするべきところであるが、児童生徒の権利保護等のため個人情報に最大限の配慮を行う観点から、条例第6条第1号に該当する部分と既に公開されている情報も考慮し、非公開部分を判断せざるを得ないものと考えられる。

3 結論

以上の理由から、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

なお、実施機関により既に公開されている公文書の中に、児童生徒が特定されてしまうおそれのある情報が含まれていることは遺憾であり、個人情報保護についての認識が不足していると言わざるを得ない。実施機関においては、今後このようなことがないよう、慎重かつ適正な情報公開制度の運用に努められたい。

別紙 1

	公文書の件名	公開しない部分の概要	非公開理由 (京都府情報公開条例第6条の該当号)
1	京都府文教課が文部科学省に報告した、体罰の実態調査（第1次報告）	担当者のe-mail アドレス	公にすることにより、直接の問い合わせ等が数多く発生し、事務事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるため（京都府情報公開条例第6条第5号該当）
2	各私立学校が京都府文教課に提出した、体罰の実態調査（第1次）	担当者のe-mail アドレス ----- 学校名 ----- 担当者名 ----- 電話番号	<p>公にすることにより、直接の問い合わせ等が数多く発生し、事務事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるため（京都府情報公開条例第6条第5号該当）。</p> <p>文部科学省の体罰実態調査は、体罰の基準も明確でない中で行われた任意の調査であり、回答するかどうかは、各学校法人の自主的な判断にまかされていることから、公にすることにより、回答した学校の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるため。</p> <p>また、学校名の公開を前提としていない調査であり、公にすることにより、当該又は同種の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。 （京都府情報公開条例第6条第3号及び第5号該当）</p> <p>個人に関する情報であって、個人が特定され得るもの（他の情報と照合することにより、個人が特定され得るものを含む。）のうち、通常他人に知られたいと望むことが正当であると認められるため。 （京都府情報公開条例第6条第1号該当）</p> <p>学校の電話番号を公開することにより、一般人が通常入手し得る情報と併せて学校名がわかる。</p> <p>文部科学省の体罰実態調査は、体罰の基準も明確でない中で行われた任意の調査であり、回答するかどうかは、各学校法人の自主的な判断にまかされていることから、公にすることにより、回答した学校の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるため。</p> <p>また、学校名の公開を前提としていない調査であり、公にすることにより、当該又は同種の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。 （京都府情報公開条例第6条第3号及び第5号該当）</p>

別紙2

	公文書の件名	異議申立てに係る部分
1	京都府文教課が文部科学省に報告した、体罰の実態調査（第1次報告）	担当者のe-mail アドレス
2	各私立学校が京都府文教課に提出した、体罰の実態調査（第1次）	担当者のe-mail アドレス 学校名 電話番号

参考

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成25年 7月24日	諮問書の受理
平成25年 9月18日	実施機関の理由説明書の受理
平成25年10月 9日	異議申立人の意見書の受理
平成25年12月13日	第1回審査会
平成26年 6月12日	実施機関の追加理由説明書の受理
平成26年 7月15日	第2回審査会
平成26年 8月20日	第3回審査会
平成26年11月12日	第4回審査会
平成26年12月16日	第5回審査会
平成27年 1月28日	第6回審査会
平成27年 2月12日	答 申